

Tulva-asetustyöryhmän raportti

Helsinki 2010

Tulva-asetustyöryhmän raportti

Helsinki 2010

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 16.4.2009 työryhmän valmistelemaan ehdotukset tulvariskien hallinnasta annettavaksi valtioneuvoston asetukseksi, tulvariskien hallintaa parantavien toimenpiteiden tukemisesta annettujen säännösten kehittämiseksi sekä ehdotukset siitä, miten vesilakia tulisi tarkistaa, jotta vesistön virtaamia ohjattaessa voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon hydrologisten olosuhteiden muutokset sekä mahdollistettaisiin tulvavesien pidättäminen vesistöalueella. Työryhmän toimikausi oli 20.4.2009 – 31.5.2010. Työryhmän tuli laatia ehdotus tulvariskien hallinnasta annettavaksi asetukseksi 30.9.2009 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin vesihallintojohtaja Kai Kaatra maa- ja metsätalousministeriöstä ja jäseniksi oikeusministeriöstä lainsäädäntöneuvos Jari Salila, työ- ja elinkeinoministeriöstä vanhempi hallitussihteeri Nina Routti-Hietala, maa- ja metsätalousministeriöstä vesiylitarkastaja Ville Keskisarja, ympäristöministeriöstä ylitarkastaja Katri Nuuja, Lounais-Suomen ympäristökeskuksesta vesistöinsinööri Juha-Pekka Triipponen, Pirkanmaan ympäristökeskuksesta hydrologi Merja Suomalainen, Suomen Kuntaliitosta lakimies Ulla Hurmeranta ja Lapin liitosta erikoisasiantuntija Jaakko Ylitalo ja, hänen siirryttyään eläkkeelle, yhteysjohtaja Maiju Hyry.

Pysyviksi asiantuntijoiksi työryhmään nimettiin pelastusylitarkastaja Rami Ruuska sisäasiainministeriöstä, ympäristöneuvos Mika Seppälä Länsi-Suomen ympäristölupavirastosta, kehitysinsinööri Mikko Huokuna ja johtava hydrologi Bertel Vehviläinen Suomen ympäristökeskuksesta, tulosalueen johtaja Juhani Damski Ilmatieteen laitoksesta, luonnonsuojelupäällikkö Ilpo Kuronen Suomen luonnonsuojeluliitosta sekä Energiateollisuus ry:n edustajana ympäristöpäällikkö Jukka Muotka Fortum Power and Heat Oyj:stä. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet vanhempi hallitussihteeri Pekka Kemppainen maa- ja metsätalousministeriöstä sekä kehitysinsinööri Pia Rotko Suomen ympäristökeskuksesta.

Työryhmä otti nimekseen tulva-asetustyöryhmä. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä jätti maa- ja metsätalousministeriölle 30.9.2009 ehdotuksen tulvariskien hallinnasta annettavaksi valtioneuvoston asetukseksi. Työryhmän toimeksiannon mukaiset muut ehdotukset sisältyvät tähän raporttiin.

Työryhmä toteaa, että lähiaikoina voimaan tulevan tulvariskien hallintaa koskevan uuden lainsäädännön myötä huomiota kiinnitetään vesistötulvariskien lisäksi myös meri- ja hulevesitulvista aiheutuviin tulvariskeihin varautumiseen. Työryhmä ehdottaa, että tulvasuojelua parantavien toimenpiteiden tukemisesta annettuja säännöksiä tarkistetaan vastaamaan uuden lainsäädännön tavoitteita. Tämän vuoksi voimassa olevaa vesistötoimenpiteiden tukemista koskevaa asetusta (651/2001) ehdotetaan muutettavaksi siten, että tukea voitaisiin myöntää myös meri- ja hulevesitulvariskien hallintaa parantaviin toimenpiteisiin. Tukea voitaisiin ensisijaisesti myöntää sellaisiin toimenpiteisiin, jotka sisältyisivät merkittäviä tulvariskialueita varten laadittuihin tulvariskien hallintasuunnitelmiin. Vesistö- ja meritulvariskeihin varautumiseksi tuen kohteena voisivat lisäksi olla sellaiset toimenpiteet, joiden avulla pyrittäisiin suojautumaan tätä vähäisemmiltä tulvariskeiltä.

Työryhmä ehdottaa, että vesilakiin lisättäisiin uusi säännös voimassa olevien lupien tarkistamisesta. Säännöksen mukaan luvan määräyksiä voitaisiin tarkistaa tai uusia lupamääräyksiä antaa, jos se olisi tarpeen vesistöalueella tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvien yleiseltä kannalta haitallisten vaikutusten vähentämiseksi. Samalla lupamääräykset voitaisiin sovittaa yhteen muita hankkeita koskevien määräysten kanssa tulva- ja kuivuusriskien hallitsemiseksi koko vesistöalueen tai sen osan mitassa. Vesilaissa säädettäisiin myös menettelystä, jolla hankkeiden yhteensovittamisen tarve ja toteuttamistavat voitaisiin selvittää suunnitelmallisesti. Ehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi yhteistyössä hankkeista vastaavien kanssa tarvittaessa selvityksen sellaisista tulva- ja kuivuushaittojen vähentämiseksi tarpeellisista toimenpiteistä, jotka voitaisiin toteuttaa vesitaloushankkeiden yhteydessä.

Työryhmä katsoo, että vesilain säännöksiä ei ole tarpeen tarkistaa tulvavesien tilapäistä pidättämistä maa-alueilla tarkoittavien hankkeiden toteuttamiseksi.

Raporttiin sisältyy yksi lausuma.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2010


Kai Kaatra


Ulla Hurmeranta


Maiju Hyry


Ville Keskisarja


Katri Nuuja


Nina Routti-Hietala


Jari Salila


Merja Suomalainen


Juha-Pekka Triipponen


Pekka Kempainen


Pia Rotko

Sisällys

1	Johdanto.....	2
2	Tulvariskien hallintaa parantavien toimenpiteiden tukeminen.....	2
2.1	Nykyinen sääntely	2
2.2	Sääntelyn kehittämistarpeet	3
2.3	Työryhmän ehdotukset	4
3	Tulva- ja kuivuusriskeihin varautuminen vesilaissa	5
3.1	Työryhmän toimeksiannosta.....	5
3.2	Hydrologisten olosuhteiden muutos.....	6
3.3	Sääntelyn tarve.....	6
3.4	Ehdotukset vesilain tarkistamiseksi	7
3.4.1	Säännösluonnokset.....	8
3.4.2	Perustelut	9
3.5	Vesilain muu kehittämistarve tulva- ja kuivuusriskeihin varautumiseksi	12
4	Tulvavesien väliaikainen pidättäminen maa-alueilla	14
4.1	Kokemuksia tulvavesien pidättämismahdollisuuksista.....	14
4.2	Tulvadirektiivi ja tulvariskien hallinnasta annettava laki	16
4.3	Oikeudellisia arvioita.....	16
4.4	Johtopäätökset	18
	Lausuma	19

1 Johdanto

Tulva-asetustyöryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän tuli valmistella ehdotukset tulvariskien hallinnasta annettavaksi valtioneuvoston asetuksiksi, tulvariskien hallintaa parantavien toimenpiteiden tukemisesta annettujen säännösten kehittämiseksi sekä ehdotukset siitä, miten vesilakia tulisi tarkistaa, jotta vesistön virtaamia ohjattaessa voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon hydrologisten olosuhteiden muutokset sekä mahdollistettaisiin tulvavesien pidättäminen vesistö-alueella.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä jätti maa- ja metsätalousministeriölle 30.9.2009 ehdotuksen tulvariskien hallinnasta annettavaksi valtioneuvoston asetuksiksi. Työryhmän toimeksiannon mukaiset muut ehdotukset sisältyvät tähän raporttiin.

2 Tulvariskien hallintaa parantavien toimenpiteiden tukeminen

2.1 Nykyinen sääntely

Maaseutuelinkeinojen rahoituslain 15 §:n mukaan vesistötoimenpiteitä voidaan tukea toteuttamalla hanke valtion työnä tai myöntämällä sen toteuttamiseen avustusta. Avustuksen myöntämiseen, maksamiseen, tarkastukseen ja takaisinperintään sekä avustusta koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Tuen edellytyksistä ja enimmäismäärästä sekä muista yksityiskohdista säädetään tarkemmin vesistötoimenpiteiden tukemisesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (651/2001, vesistötoimenpideasetus).

Vesistötoimenpiteitä voidaan tukea valtion talousarviossa tätä tarkoitusta varten osoitettujen erityismäärärahojen taikka eräiden muiden talousarviomäärärahojen puitteissa. Toimenpiteisiin voidaan lisäksi myöntää sellaista avustusta, jota rahoitetaan osaksi EU:n varoista. Näissä tapauksissa on noudatettava asianomaisia EU:n varoja koskevia säädöksiä tai valtion talousarviossa olevien määrärahojen käyttöä koskevia määräyksiä.

Tuettavat toimenpiteet

Vesistötoimenpiteiden tukemisesta annetun asetuksen 2 §:n mukaan tukea voidaan myöntää sellaiselle vesistötoimenpiteelle, jonka tarkoituksena on:

- 1) tulvista tai muista luonnonolosuhteista taikka vesistöön jääneistä rakenteista vesistössä tai sen ranta-alueella aiheutuvan vaaran, haitan tai vahingon vähentäminen;
- 2) valtion tuella aiemmin toteutetun vesistötoimenpiteen täydentäminen tai parantaminen taikka aiemmin toteutetun vesistötoimenpiteen vuoksi tarpeellinen vesistön kunnostaminen;
- 3) valtion tuella muualla kuin vesistössä aiemmin toteutetun toimenpiteen vuoksi tarpeellinen vesistön kunnostaminen; tai
- 4) vesistön monipuolisen käytön sekä hoidon edistäminen.

Pykälän 1 kohdassa tarkoitettu tulvavahinkojen vähentämiseksi tarpeellinen toimenpide voidaan tehdä valuma-alueella kauempanakin vaaran, haitan tai vahingon ilmenemispaikasta. Pykälän 4 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden tarkoituksena on ymmärrettäväksi laajasti, ja ne voivat kattaa esimerkiksi vesistön säännöstelyn kehittämistoimenpiteitä tai tulvariskien hallinnan kannalta tarkoituksenmukaisen kosteikon rakentamisen silloin, kun tätä varten ei myönnetä muuta tukea.

Edellytykset tuen myöntämiselle

Asetuksen 3 §:n mukaan tukemisen edellytyksenä on toimenpiteen yleinen merkitys. Merkitys voi perustua hyödynsaajien lukumäärään, hyödyn laatuun, toimenpiteen vaikutusalueen laajuuteen tai muuhun vastaavaan seikkaan. Hyödyn laadulla tarkoitetaan vesistötoimenpiteellä tavoiteltavaa hyötyä yleisten etujen kuten ihmisten turvallisuuden ja terveyden kannalta. Toimenpiteen tarpeen tulee aiheutua luonnonolosuhteista. Vaihtoehtoisesti tukeminen edellyttää, että tarpeen aiheuttajaa ei voida osoittaa niin, että hänet voitaisiin yksin velvoittaa vastaamaan toimenpiteistä tai niiden

kustannuksista. Tukeminen edellyttää myös, että toimenpiteen kustannukset ovat kohtuulliset saatavutettaviin hyötyihin nähden. Hyödyt on ymmärrettävä laajasti niin, että niihin luetaan myös toimenpiteestä koituvat muut kuin taloudelliset hyödyt. Toisaalta hyötyjen arvioinnissa on nykytilanteen lisäksi pyrittävä ottamaan huomioon myös kohdealueen tuleva kehitys.

Asetuksen 3 §:n mukaan avustuksen saajalla tulee olla toimenpiteen laajuus ja vaativuus huomioon ottaen edellytykset vastata itse toimenpiteen toteutuksesta ja toteutuksen jälkeisistä velvoitteista. Vastaava edellytys koskee myös sitä, jolle valmistunut valtion työ luovutetaan. Toimenpiteen toteuttamista kokonaan valtion työnä on voitu pitää tarpeellisena, jos toimenpide laajuutensa taikka valmistelunsa tai toteutuksensa monitahoisuuden vuoksi soveltuu huonosti muun tahon kuin valtion hoidettavaksi.

Toimenpiteiden kustannukset

Asetuksen 4 §:n mukaan tukea voidaan käytännössä myöntää hakemuksen jättämisen jälkeisiin suunnittelu- ja toteuttamisvaiheen aikana aiheutuviin kustannuksiin mukaan lukien vahinkojen estäminen. Tukea voidaan myöntää myös esimerkiksi toimenpidettä varten tarvittavan alueen hankkimiseen. Sen sijaan tukea ei voida myöntää enää toteuttamisvaiheen jälkeisiin hankkeen käyttö- ja kunnossapitokustannuksiin.

Tuen osuus kustannuksista

Asetuksen 5 §:n mukaan tuen määrää harkittaessa otetaan huomioon taloudellisten ja muiden hyötyjen jakautuminen, tuettavan toimenpiteen merkitys yleiseltä kannalta sekä toimenpiteen työllistävä vaikutus. Harkintaan vaikuttaa myös hyödynsaajan oma vastuu toimenpiteen kustannuksista. Harkittaessa esimerkiksi asutuksen tulvasuojelun tukemista on näin ollen otettava huomioon, missä määrin suojattavaa rakennuskantaa on sijoitettu tulvavaara-alueella tiedossa olleen alimman suositeltavan rakentamiskorkeuden alapuolelle. Pääsääntönä 5 §:n mukaan on, että tuen osuus voi olla enintään 50 prosenttia toimenpiteen kustannuksista. Osuus voi kuitenkin olla myös tätä suurempi esimerkiksi silloin, kun toimenpiteellä on yleistä merkitystä turvallisuuden tai merkittävien omaisuus- tai ympäristöarvojen säilymisen kannalta.

Avustuksen maksamisen edellytykset

Tukipäätöksen ehdoista säädetään yleisesti maaseutuelinkeinojen rahoituslain 53 §:ssä. Asetuksen 6 §:n mukaan avustuksen maksamisen edellytyksenä on, että avustuksen hakijalla on toimenpiteen toteuttamisen vaatimat vesilain mukaiset ja muut tarvittavat luvat ja oikeudet. Toimenpiteen suunnittelua varten avustus voidaan tämän estämättä myöntää ja maksaa jo suunnitteluvaiheessa. Avustuksen saajan on myös sitouduttava huolehtimaan asianmukaisesti rakenteiden käytöstä ja kunnossapidosta sekä muista toimenpiteen valmistumisen jälkeisistä velvoitteista. Avustus maksetaan vain toteutuneiden kustannusten perusteella.

2.2 Sääntelyn kehittämistarpeet

Tulvariskien hallinta

Tulvariskien hallinnan käsite on kehittynyt ja tarkentunut muun muassa uuden lainsäädännön myötä (HE 30/2010). Tulvariskien hallinnalla tarkoitetaan kokonaisuutena sellaisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on arvioida ja pienentää tulvariskejä ja estää tai vähentää tulvista aiheutuvia vahingollisia seurauksia. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi maankäytön suunnittelu, vesistötulvan syntymistä estävät tai tulvaa pienentävät vesistö rakenteet ja niiden käyttö, tulvan leviämistä tai tulvas- ta aiheutuvia vahinkoja estävät rakenteet, pelastustoiminta, varoitusjärjestelmät sekä ihmisten tulvatietämyksen ja tulviin varautumisen parantaminen.

Tulvariskien hallinnasta annettavassa laissa tarkastelun kohteena ovat erityisesti alueet, joilla tulvariski arvioidaan laissa säädettävien kriteerien merkittävaksi. Tulvariskiä voidaan pitää merkittävänä, jos tulvasta voi aiheutua yleiseltä kannalta vahingollisia seurauksia kuten vaaraa ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle, pitkäaikainen keskeytys vesi- tai energiahuollossa taikka laaja-alaista

ympäristön pilaantumisen vaaraa. Lakiin perustuvat tulvariskien hallintasuunnitelmat laaditaan merkittäville tulvariskialueille. Suunnitelmien keskeisenä sisältönä ovat toimenpiteet, joilla pyritään vähentämään tulvariskejä ja lieventämään tulvista aiheutuvia vahinkoja.

Uuden lain mukaan tulvariskien hallinnasta vastaavan valtion viranomaisen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviä laajennetaan vesistötulvariskien hallinnan suunnittelusta myös merkittävien meritulvariskien hallinnan suunnitteluun. Merenpinnan noususta aiheutuvien tulvien lisäksi uutena tulvatyyppinä lainsäädännön piiriin tulevat hulevesitulvat eli taajaan rakennetuilla alueilla esimerkiksi rankkasateista tai sulamisvesistä aiheutuvat tulvat. Niihin liittyvien tulvariskien hallinnan suunnittelusta vastaavat kunnat. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten uutena lakiin perustuvana tehtävänä on avustaa kuntia tässä työssä.

Suomessa on aikaisemmin varauduttu lähinnä vesistöjen tulvimiseen, mikä on vaikuttanut myös tulvavahinkoja vähentävien toimenpiteiden tukemista koskeviin säännöksiin. Tarkastelun laajeneminen edellä kuvatuin tavoin tulvariskien hallintaan yleisemmin tulee ottaa huomioon myös tukisäännöksissä. Lisäksi tukisäännöksiä voi olla tarpeen tarkistaa niin, että tukiperusteissa otettaisiin huomioon tulvariskien hallinnalle asetettavien tavoitteiden kehittyminen. Tällöin tukea myönnettäisiin esimerkiksi vain tietyn varautumistason turvaaviin toimenpiteisiin.

Tukien yhteensovittaminen

Tulvariskien hallinnan suunnittelu on tulvariskien hallinnasta annettavan lain mukaan (HE 30/2010) sovittava yhteen vesienhoidon suunnittelun kanssa. Tulvariskien hallintasuunnitelmissa ja vesienhoitosuunnitelmissa tulee etsiä toimenpiteitä, jotka mahdollisuuksien mukaan edistävät sekä tulvariskien hallinnan että vesienhoidon tavoitteita. Tällaiset vesistön monipuolista käyttöä ja hoitoa edistävät toimenpiteet sisältyvät voimassa olevan vesistötoimenpideasetuksen mukaan tuettaviin toimenpiteisiin. Vastaaville toimenpiteille voidaan kuitenkin myöntää tukea myös muiden tukijärjestelmien kautta kuten peruskuivatuksen, kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) mukaisten toimenpiteiden sekä ympäristön tilaa ja kalataloutta ja muita käyttötarkoituksia edistävien kunnostushankkeiden tukena. Tämä on saattanut johtaa muun muassa valtion tuen osuudelle asetettujen enimmäismäärien ylittymiseen hankekohtaisesti. Tukilainsäädäntöä tulisi tämän vuoksi kehittää siten, että eri ministeriöiden hallinnonaloille kuuluvat vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa koskevat tuet voitaisiin sovittaa yhteen nykyistä paremmin ja että tuettavia toimenpiteitä harkittaisiin kokonaisuuksina.

2.3 Työryhmän ehdotukset

Tukisäännösten soveltamisala

Työryhmän toimeksiannon perusteena on ollut tulvariskityöryhmän raporttiin (MMM 2009:5) sisällytynyt ehdotus vesistötoimenpideasetuksen muuttamiseksi niin, että valtion varoista voitaisiin tulvatyyppistä riippumatta myöntää tukea tulvariskien hallintaa parantaviin toimenpiteisiin. Nykyisin tukea voidaan myöntää vain toimenpiteeseen, jonka tarkoituksena on vesistössä tai sen ranta-alueella aiheutuvan vaaran, haitan tai vahingon vähentäminen tulvariskien hallintaa parantavien toimenpiteiden tukemisesta annettujen säännösten kehittämiseksi.

Tulvariskien hallinnan käytäntöjen ja lainsäädännön kehityksen vuoksi vesistötoimenpiteiden tukemista koskevien säännösten soveltamisalaa on perusteltua laajentaa myös sellaisiin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on muista kuin vesistötulvista aiheutuvien vahinkojen estäminen. Koska ei ole kuitenkaan realistista olettaa, että tukeen osoitettaisiin valtion varoista lisää määrärahoja soveltamisalan laajennusta vastaavasti, käytettävissä oleva tuki olisi myös kohdistettava nykyistä tehokkaammin.

Työryhmä ehdottaa, että tulvariskien hallintaa parantavien toimenpiteiden tukisäännöksiä muutettaisiin seuraavasti:

- 1) Vesistötulvista aiheutuvien tulvariskien vähentämiseksi tukea voitaisiin myöntää ensisijaisesti toimenpiteisiin, jotka sisältyvät merkittäviä tulvariskialueita varten laadittuihin hallinta-

suunnitelmiin, ja toissijaisesti toimenpiteisiin, joilla parannettaisiin muiden kuin merkittävien vesistötulvariskien hallintaa.

2) Merenpinnan noususta aiheutuvien tulvariskien vähentämiseksi tukea voitaisiin myöntää ensisijaisesti toimenpiteisiin, jotka sisältyvät merenrannikon merkittäviä tulvariskialueita koskeviin tulvariskien hallintasuunnitelmiin, ja toissijaisesti toimenpiteisiin, joilla parannettaisiin muiden kuin merkittävien meritulvariskien hallintaa.

3) Hulevesitulvista aiheutuvien tulvariskien vähentämiseksi tukea voitaisiin myöntää toimenpiteisiin, jotka sisältyvät merkittäviä hulevesitulvariskialueita koskeviin tulvariskien hallintasuunnitelmiin. Muilla alueilla kyse olisi sellaisesta alueiden käytön suunnitteluun sisältyvästä ja kunnan tai maanomistajien tavanomaisen rakentamisen yhteydessä toteuttamasta hulevesien hallinnasta, joka ei kuuluisi tuen piiriin.

Tulvariskityöryhmä ehdotti raportissaan (MMM 2009:5), että kunnilla tulisi olla mahdollisuus ryhtyä kiinteistönomistajia velvoittavalla tavalla toimiin alueiden suojaamiseksi tulvavahingoilta ja oikeus periä tästä aiheutuvat kustannukset kiinteistöjen omistajilta. Maa- ja metsätalousministeriö on 31.3.2010 esittänyt ympäristöministeriölle, että ympäristöministeriön johdolla selvitettäisiin mahdollisuudet tällaisen sääntelyn sisällyttämiseksi maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön. Tulva-asetustyöryhmä katsoo, että tulvariskien hallintatoimenpiteiden toteutusta tulisi edistää myös selvittämällä toimenpiteistä hyötyä saavien kiinteistöjen osuutta niiden rahoituksessa tulvariskityöryhmän ehdotuksen mukaisesti.

Eri tukien yhteensovittaminen

Tarve ja keinot tukisäännösten yhteensovittamiseksi tulee selvittää maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyönä. Samalla tulisi selvittää, onko vesistötoimenpiteitä edelleen perusteltua tukea valtion työnä vai yksinomaan avustuksina. Asteittainen luopuminen valtion työnä toteutettavista toimenpiteistä voisi olla perusteltua, koska valtion aluehallinnon mahdollisuudet tällaisiin töihin vähenevät tehtävään käytettävissä olevan henkilöstön vähenemisen ja erityisesti valtion tuottavuusohjelman seurauksena. Tukien yhteensovittamista koskeva valmistelu ja ehdotuksen laatiminen eivät kuitenkaan sisälly tulva-asetustyöryhmän toimeksiantoon.

Aikataulu

Ehdotetut säännösmuutokset kytkeytyisivät hyväksyttyihin tulvariskien hallintasuunnitelmiin, jotka ovat käytettävissä vasta vuoden 2015 lopulla. Vaikka siten välitöntä tarvetta säännösten tarkistamiseen ei ole, nämä muutokset tulisi tehdä jo ennen tukijärjestelmien yhteensovittamiseksi mahdollisesti tehtävää laajempaa uudistusta. Nykyisen vesistötoimenpiteiden tukemisesta annetun asetuksen muuttaminen kuvatulla tavalla voitaisiin toteuttaa lakiteknisesti yksinkertaisesti ja suhteellisen lyhyessä ajassa esimerkiksi samassa yhteydessä, kun asetukseen tehdään aluehallinnon uudistamiseen liittyvät tarkistukset.

3 Tulva- ja kuivuusriskeihin varautuminen vesilaissa

3.1 Työryhmän toimeksiannosta

Tulva-asetustyöryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän tuli valmistella ehdotukset siitä, miten vesilakia tulisi tarkistaa paitsi hydrologisten olosuhteiden huomioon ottamiseksi myös tulvavesien pidättämiseksi nykyistä paremmin vesistöalueella.

Vesistöjen säännöstely järvien ja tekoaltaiden avulla on Suomen olosuhteissa keskeinen keino tulvavesien pidättämiseksi vesistöalueella. Uutta vesilakia koskevaan hallituksen esitykseen liittyen on käyty keskustelua mahdollisuuksista kehittää lainsäädäntöä niin, että ilmasto- ja energiapolitiikasta syistä parannettaisiin vesivoiman tuotantoa ja tulvavesien pidättämistä palvelevien hankkeiden toteuttamisedellytyksiä. Työryhmän käsityksen mukaan tämän kysymyksen käsittely vaatisi kuitenkin sellaista poliittisen tason linjausta sekä laaja-alaista selvitystä, joka jää tulva-asetustyöryhmän toimeksiannon ulkopuolelle.

Uudenlaisena hanketyyppinä, jonka toteuttamiseksi voitaisiin tarkastella vesilain tarjoamia mahdollisuuksia, on esitetty niin sanottuja kuivia altaita eli tulvavesien johtamista tilapäisesti tätä tarkoitusta varten varatuille maa-alueille. Tällaisten hankkeiden toteuttamisedellytyksiä ja niihin liittyviä vesilain kehittämistarpeita käsitellään jäljempänä jaksossa 4.

3.2 Hydrologisten olosuhteiden muutos

Työryhmän ehdotuksissa hydrologisten olosuhteiden muutoksella tarkoitetaan vedenkorkeuksissa ja virtaamissa tapahtunutta tai riittävällä varmuudella ennakoitavaa muutosta vesistöalueella. Vesilain järjestelmässä hydrologista muutosta arvioitaisiin suhteessa niihin olosuhteisiin, jotka vallitsivat vesilain mukaisen luvan myöntämisaikana ja lupamääräysten asettamis- tai tarkistamisaikana. Tarkasteltavina ovat hydrologisten olosuhteiden muutokset, joiden välittömänä syynä eivät ole vesistössä tai pohjavesialueella tehty toimenpiteet. Tällaiset toimenpiteet voivat tosin lisätä olosuhteiden muutoksesta aiheutuvia vaikutuksia. Käytännössä hydrologisten olosuhtemuutosten huomioon ottaminen vesilain järjestelmässä tarkoittaisi lähinnä tulvaan ja kuivuuteen varautumista ja niistä aiheutuvien riskien hallintaa.

3.3 Sääntelyn tarve

Ilmastonmuutoksesta ja muista syistä aiheutuva sää- ja vesiolojen kuten lämpötilojen, sadannan, valunnan ja virtaamien muuttuminen näkyy yli- ja alivirtaamien ajankohdissa ja suuruuksissa, mutta erityisesti lumen määrässä ja hyyde- ja jääpatotulvissa. Kalenteriin sidotut säännöstelylupien määräykset toimivat yleensä huonosti, sillä niiden lähtökohtana on oletamus tulvavirtaamien ajoittumisesta keväälle tiettyyn ajankohtaan.

Voimassa olevat vesitalousluvut perustuvat luvan myöntämistä edeltäneisiin hydrologisiin olosuhteisiin. Muutokset valuma-alueen hydrologiassa voivat johtaa siihen, että vesistön säännöstelyä ja juoksutuksia ei voida enää toteuttaa tulva- ja kuivuusriskien hallinnan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Hydrologisten olosuhteiden muutokseen tulisi varautua ottamalla uusiin lupiin tähän liittyvät määräykset luvan tarkistamisesta. Myös voimassa olevia säännöstelylupia tulisi voida tarkistaa hydrologisten olosuhteiden muutosten perusteella.

Vesilain nykyisten säännösten perusteella hydrologisten olosuhteiden ennakoituvat muutokset voidaan ottaa huomioon lähinnä yksittäistä hanketta koskevassa luvassa (ks. jakso 3.5). Tulvasta tai veden vähyydestä aiheutuvien vahinkojen estämiseksi voi kuitenkin olla tarpeen ohjata useita vesistön vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavia hankkeita samanaikaisesti. Vesilaki tarjoaa vain vähän keinoja tällaiseen hankkeiden yhteen sovittamiseen vesistöalueen tai sen osan mitassa. Voimassa olevan lain mukaan säännöstelyhankkeelle myönnettävän luvan yhteydessä voidaan samassa vesistössä tai vesistön osassa olevien säännöstelyhankkeiden padotus- ja juoksutus-sääntöjä muuttaa tai ne voidaan yhdistää yhdeksi säännöksi (vesilain 8 luvun 9 §, vesilakiehdotuksen 7 luvun 2 §). Säännös tulee kuitenkin sovellettavaksi vain tilanteessa, jossa hankkeen omat käyttötarpeet edellyttävät säännöstelymääräysten tarkistamista ja niiden sovittamista yhteen muihin hankkeisiin koskevien määräysten kanssa.

Muita säännöksiä, joiden nojalla voimassa olevaa vesitalouslupaa voidaan muuttaa, ovat lähinnä vesilain 2 luvun 28 §, 8 luvun 10 b § ja 12 luvun 19 §. Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa vesilakiehdotuksessa (HE 277/2009) vastaavat säännökset ovat 3 luvun 21 §, 19 luvun 7 §:n siirtymäsäännös sekä 18 luvun 4 §.

- Vesilain 2 luvun 28 §:n mukaan luvan määräyksiä voidaan tarkistaa hankkeesta aiheutuvien ennakoimattomien haitallisten vaikutusten vuoksi. Säännöksen perusteella on kuitenkin epäselvää, voidaanko tarkastelussa ottaa huomioon muut kuin sellaiset vaikutukset, jotka olosuhteista riippumatta aiheutuvat toiminnasta itsestään. Pykälän mukaan lupaa voidaan tarkistaa myös olosuhteiden muuttumisen perusteella, mutta tämän on katsottu tarkoittavan vain sellaisia muutoksia, joiden voidaan osoittaa jo toteutuneen. Pykälässä tarkoitettua turvallisuuslupaa tarkistamiseksi taas liittyvät säännöksen perustelujen mukaan ainoastaan patoturvallisuuden varmistamiseen. Lisäksi pykälä koskee vain yksittäisen luvan muut-

tamista eikä siten tarjoa perusteita kahden tai useamman hankkeen lupamääräysten sovit-
tamiseksi yhteen.

- Vesilain 8 luvun 10 b §:n soveltamisala on rajoitettu. Luvan tarkistamisperusteena ovat ai-
noastaan vesiympäristössä ja sen käytössä yksittäisestä hankkeesta aiheutuvat haitalliset
vaikutukset. Lisäksi edellytetään, että vaikutukset ovat jo toteutuneet. Säännös koskee en-
nen 1.5.1991 myönnettyjä lupia. Uudessa vesilaissa vastaava säännös on tarkoitus ottaa
lain siirtymäsäännöksiin.
- Vesilain 12 luvun 19 § (*vaarantorjuntatoimet*) koskee määräysten antamista tulvasta tai
muusta vesiolojen muutoksesta aiheutuvien vakavien vahinkojen estämiseksi. Säännös
näyttäisi mahdollistavan varautumisen ainoastaan sellaisiin vesiolojen muutoksiin, joiden
toteutuminen on odotettavissa lyhyen ajan sisällä. Lisäksi säännös koskee vain yksittäisen
luvan muuttamista.

Työryhmä on selvittänyt mahdollisuutta ja tarvetta säätää vesilaissa menettelystä, jonka avulla
lupaviranomainen voisi yhdellä päätöksellä eli niin sanotulla vesistöalueen padotus- ja juoksutus-
säännöllä velvoittaa vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavista hankkeista vastaavat sovittamaan
toimintansa yhteen tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvien vahingollisten seurausten vähentämiseksi.
Tällaisen säännön avulla olisi mahdollista puuttua samanaikaisesti useiden hankkeiden luvanmu-
kaiseen toteuttamiseen koko vesistöalueella tai sen osassa. Säännön määrittäminen olisi verratta-
vissa nykyisen vesilain 12 luvun 19 §:n ja vesilakiehdotuksen 18 luvun 4 §:n mukaiseen väliaikai-
seen päätökseen, jolla hankkeesta vastaava määrätään suorittamaan vaarantorjuntatoimia tiettyjen
laissa säädettyjen vakavien vahinkojen estämiseksi. Säännön tarkoituksena olisi ohjata vesitalous-
hankkeiden toteuttamista poikkeuksellisissa tilanteissa tai sellaisten tilanteiden uhatessa ilman,
että itse lupia ja niistä seuraavia oikeussuhteita pyrittäisiin järjestämään uudelleen. Tällainen puut-
tuminen olisi kuitenkin vesilain järjestelmässä hyvin poikkeuksellista, koska lain lähtökohtana on,
että kunkin hankkeen toteuttamisedellytyksiä ja vaikutuksia vesien käyttöön tarkastellaan itsenäi-
sesti. Säännön soveltamisala olisikin perusteltua rajata tilanteisiin, joissa lupiin puuttuminen olisi
välttämätöntä tulvasta tai veden vähydestä aiheutuviin merkittäviin riskeihin varautumiseksi.

Työryhmä on selvittänyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten asiantuntijoiden sekä energia-
teollisuuden edustajien näkemyksiä tällaisen säännön tarpeellisuudesta ja toimivuudesta. Selvityk-
sen perusteella työryhmä katsoo, että säännön määrittämisen ja sen toimeenpanon perusteena
olevat riskit olisivat siinä määrin poikkeuksellisia, ettei sääntö tarjoaisi ratkaisuja niihin ongelmiin,
joita yksittäisten lupien tarkistamisessa ja hankkeiden yhteensovittamisessa on käytännössä esiin-
tynyt. Lisäksi säännön laatimista, määrittämistä ja säännön edellyttämää erillistä täytäntöönpano-
menettelyä pidettiin liian raskaana ja lopputulokseltaan hankkeista vastaavien kannalta epävarma-
na.

Selvityksen mukaan viranomaisten ja eri toimijoiden yhteistyötä tulisi kuitenkin kehittää niin, että
vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavissa vesitaloushankkeissa voitaisiin nykyistä paremmin ot-
taa huomioon tulva- ja kuivuusriskit koko vesistöalueella tai sen osassa. Käytännössä esimerkiksi
vesistön säännöstelyjä on ollut tarpeen sovittaa yhteen talviaikaan hyyteen muodostumisen ja siitä
aiheutuvan tulvan estämiseksi. Vesilain mukaisen valvontaviranomaisen ja hankkeista vastaavien
yhteistyö on tällöin toteutettu yleensä vapaaehtoisin järjestelyin. Vesilaissa tulisi kuitenkin säätää
menettelystä, jolla hankkeiden yhteensovittamisen tarve ja toteuttamistavat voitaisiin selvittää
suunnitelmallisesti ja jolla toimenpiteistä voitaisiin tarvittaessa määrätä hankkeista vastaavia sito-
valla tavalla osana kunkin yksittäisen hankkeen lupamääräyksiä.

3.4 Ehdotukset vesilain tarkistamiseksi

Työryhmää ehdottaa vesilakia tarkistettavaksi siten, että vesitaloushankkeita voitaisiin nykyistä
paremmin sovittaa yhteen tulva- ja kuivuustilanteiden varalta. Ehdotuksen mukaan elinkeino-, lii-
kenne- ja ympäristökeskus laatisi vesilain mukaisena yleistä etua valvovana viranomaisena tarvit-
taessa selvityksen sellaisista toimenpiteistä, joilla tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvia haitallisia
vaikutuksia voitaisiin vähentää. Selvitys koskisi tarvittavassa laajuudessa koko vesistöaluetta tai
sen osaa. Selvityksen perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi ratkaisunsa siitä,

tulisiko vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavien hankkeiden lupia pyrkiä tarkistamaan taikka ryhtyä muihin toimiin tulva- ja kuivuusriskien vähentämiseksi yhteistyössä hankkeista vastaavien kanssa. Selvityksestä tarkasteltaisiin sellaisia vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavia toimenpiteitä, jotka hankkeesta vastaava voisi suorittaa vesitaloushanketta toteuttaessaan. Koska kyse olisi pääasiassa vesien padotukseen ja juoksutukseen liittyvistä toimenpiteistä, selvityksestä käytettäisiin nimeä *vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvitys*.

Tulva- ja kuivuusriskeihin varautumiseksi voisi olla myös tarpeen tarkistaa voimassa olevia vesitalouslupia. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa vesilakiin lisättäväksi uuden säännöksen, jonka mukaan voimassa olevia lupamääräyksiä voitaisiin tarkistaa tai uusia lupamääräyksiä antaa, jos se olisi välttämätöntä tulvista tai kuivuudesta aiheutuvien yleiseltä kannalta haitallisten vaikutusten vähentämiseksi.

3.4.1 Säännösluonnokset

Koska hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä, työryhmä on muotoillut säännösluonnokset uuden vesilakiehdotuksen mukaisesti. Lain 3 luvun 21 §:ään lisättäisiin uusi lupamääräysten tarkistamisperuste, joka koskisi tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentämistä. Ehdotetut muutokset vesilakiehdotuksen 3 luvun 21 §:ään on alla merkitty yli- ja alleiviivauksin. Uuden vesilain 18 lukuun lisättäisiin säännös vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvityksestä, jossa tarkasteltaisiin vesitaloushankkeiden yhteydessä mahdollisesti toteutettavia toimenpiteitä tulva- ja kuivuushaittojen vähentämiseksi.

Vesilakiehdotuksen 3 luku

21 § Lupamääräysten muu tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen

Lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos:

- 1) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;
- 2) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää; ~~tai~~
- 3) turvallisuussyyt tätä edellyttävät; tai
- 4) tulvasta tai kuivuudesta vesistöalueella aiheutuu tai ennakoitaan aiheutuvan yleiseltä kannalta haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää.

Jollei lupapäätöksessä toisin määrätä, hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien määräysten antamiseksi 1 momentin 1 kohdan nojalla on tehtävä kymmenen vuoden kuluessa 18 §:n mukaisen valmistusilmoituksen tekemisestä.

Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 1 momentin 2 ~~tai~~ 3 – 4 kohdan nojalla ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään. Jos lupamääräyksiä tarkistetaan tai uusia lupamääräyksiä annetaan 1 momentin 4 kohdan nojalla sellaiseen tulvaan tai kuivuuteen varautumiseksi, josta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle taikka suurta vahinkoa yleiselle edulle, tarkistamisesta tai uusien lupamääräysten antamisesta aiheutuvien edunmenetysten korvaamiseen sovelletaan lisäksi, mitä 18 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään.

Hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta 1 momentin 1 – 3 kohdan nojalla voi tehdä haitallisen vaikutuksen kohteena olevan yksityisen edun haltija, kunta, valvontaviranomainen tai asiassa yleistä etua valvova viranomainen. Hakemuksen 1 momentin 4 kohdan nojalla voi tehdä valtion valvontaviranomainen ottaen

huomioon, mitä 18 luvun 3 a §:ssä säädetään. Lupaviranomaisen on käsiteltävä asia soveltuvin osin kuten lupahakemus.

Vesilakiehdotuksen 18 luku

3 a § Vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvitys

Jos tulvasta tai kuivuudesta vesistöalueella voi aiheutua haitallisia vaikutuksia, valtion valvontaviranomainen laatii tarvittaessa selvityksen tällaisten vaikutusten vähentämiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. Selvityksessä tarkastellaan sellaisia vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavia toimenpiteitä, jotka hankkeesta vastaava voi suorittaa vesitaloushanketta toteuttaessaan. Toimenpiteet sovitetaan tarvittavilta osin yhteen vesistöalueen muiden vesitaloushankkeiden kanssa. Selvitys tulee laatia riittävässä yhteistyössä hankkeista vastaavien sekä asianomaisten kuntien ja muiden viranomaisten kanssa.

Selvityksen perusteella valtion valvontaviranomainen voi saattaa aluehallintovirastossa viereille hakemuksen vesitaloushanketta koskevan luvan muuttamiseksi 3 luvun 21 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla.

Maa- ja metsätalousministeriö voi määrätä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii selvityksen laatimisesta toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella.

3.4.2 Perustelut

Vesilakiehdotuksen 3 luvun 21 §

21 §. *Lupamääräysten muu tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen.* Vesilakiehdotuksen 3 luvun 21 § vastaa voimassa olevan vesilain 2 luvun 28 §:ää. Pykälässä säädetään perusteista, joilla lainvoimaisen luvan lupamääräyksiä voidaan tarkistaa tai lupaan voidaan ottaa uusia määräyksiä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta. Sen mukaan lupaa voitaisiin tarkistaa myös sillä perustella, että tulvasta tai kuivuudesta voisi aiheutua vesistöalueella haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voitaisi riittävästi vähentää. Luvan tarkistamisperuste muistuttaisi momentin 2 kohdassa säädettyä perustetta, jonka mukaan lupaa voitaisiin tarkistaa olosuhteiden muutoksen vuoksi silloin, kun hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuisi muutoin haitallisia vaikutuksia. Ehdotettu 4 kohta eroaisi 2 kohdassa tarkoitettua tilanteesta kuitenkin siten, että luvan tarkistamisen perusteena voisi olla myös sellainen tulvasta tai kuivuudesta aiheutuva haitallinen vaikutus, joka ei vielä ole toteutunut mutta joka käytettävissä olevan tiedon pohjalta voitaisiin kuitenkin riittävällä varmuudella ennakoita. Luvan tarkistaminen 4 kohdan mukaisesti ei myöskään edellyttäisi, että tulva- tai kuivuushaittojen syynä olisi olosuhteiden muuttuminen luvan myöntämisen jälkeen. Tosin tulva- ja kuivuustilanteiden taustalla on usein osoitettavissa sellaisia muutoksia sää- tai vesiololoissa, joiden vuoksi vesistön säännöstelyä ja juoksutuksia ei voida enää toteuttaa tulva- ja kuivuusriskien hallinnan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Luvan tarkistamisella 4 kohdan mukaisesti olisi tietyissä tilanteissa yhtymäkohtia myös momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin turvallisuussyihin. Erityinen peruste lupien tarkistamiselle tulva- ja kuivuushaittojen vähentämiseksi olisi kuitenkin tarpeen, koska tällaiset haitalliset vaikutukset eivät useinkaan ole vakavuudeltaan sellaisia, että niihin puuttumista voitaisiin perustella momentin 3 kohdassa tarkoitetuilla turvallisuussyillä.

Pykälän 3 momentin mukaan luvan tarkistamisen edellytykset ehdotetun 1 momentin 4 kohdan perusteella olisivat samat kuin momentin 2 ja 3 kohdan perusteellakin. Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei siten saisi sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Lisäksi hakijan olisi korvattava uusista tai tarkistetuista lupamääräyksistä aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset. Ehdotetun 4 kohdan mukaisissa tilanteissa edunmenetysten korvaamiseen sovellettaisiin kuitenkin lisäksi, mitä 18 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään. Viitattua säännöstä sovellettaisiin, jos lupamääräysten tarkistaminen tai uusien lupamääräysten antaminen olisi tarpeen sellaiseen tulvaan tai kuivuuteen varautumiseksi, josta voisi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle taikka suurta vahinkoa yleiselle edulle. Lain 18

luvun 6 §:n 1 momentin korvaussäännöksiä noudatettaisiin siis silloin, kun tarkistettut tai uudet lupamääräykset annettaisiin tulva- tai kuivuusvahinkojen vähentämiseksi vastaavin perustein kuin 18 luvun 4 §:ssä tarkoitetut väliaikaisesti määrättävät vaarantorjuntatoimet. Korvausperusteet olisivat samat lukuun ottamatta yksityiseen etuun kohdistuvia vahinkoja, koska ehdotettu 1 momentin 4 kohta koskisi ainoastaan yleiseltä kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia. Laajasti yksityisiin etuihin kohdistuvaa vahinkoa voitaisiin tosin pitää myös yleiseltä kannalta haitallisena.

Pykälän 3 momentin ja siinä viitatus 18 luvun 6 §:n 1 momentin mukaisesti korvattaviksi tulisivat vain lupamääräysten tarkistamisesta tai täytäntöönpanosta välittömästi aiheutuneet omaisuusvahingot. Tällaisia vahinkoja olisivat esimerkiksi tulvavesien juoksutuksesta erilaisille rakenteille taikka maa-alueille aiheutuvat vahingot. Sen sijaan esimerkiksi vedenpinnan alentamisesta aiheutuva haitta kiinteistön virkistyskäytölle ei säännöksen mukaan tulisi korvattavaksi.

Lupien tarkistaminen ehdotetun 1 momentin 4 kohdan mukaisin perustein vaatisi yleensä luvan haltijoita muuttamaan säännöstely- tai juoksutuskäytäntöjään, mistä voisi aiheutua luvan haltijoille vesivoiman menetystä. Vaikka kyse olisi lupamääräysten pysyvästä tarkistamisesta tulva- tai kuivuusvahinkojen estämiseksi, tarkistettuja tai uusia lupamääräyksiä sovellettaisiin vain tilapäisesti samalla tavoin kuin 18 luvun 4 §:n mukaisia vaarantorjuntatoimia koskevaa päätöstä. Yhdenmukaisesti vaarantorjuntatoimia koskevien korvausperiaatteiden kanssa korvattavana vahinkona ei tällöin pidettäisi vesivoiman tuotannolle aiheutuvia edunmenetyksiä.

Pykälän 4 momentin mukaan luvan tarkistamista 1 momentin 4 kohdan perusteella voisi hakea ainoastaan valtion valvontaviranomainen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Hakemuskompetenssi rajattaisiin vesilain mukaiseen yleistä etua valvovaan viranomaiseen, koska luvan tarkistaminen ennakoitavissa olevien mutta vielä toteutumattomien tulva- tai kuivuushaittojen estämiseksi ja vähentämiseksi tulisi voida tehdä vain yleisen edun perusteella. Säännöksessä viitattaisiin 18 luvun 3 a §:ään, jonka mukaan hakemuksen tekeminen edellyttäisi siinä tarkoitetun selvityksen laatimista.

Vesilakiehdotuksen 18 luvun 3 a §

3 a §. *Vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvitys.* Säännöksen tarkoituksena on luoda menettely, jonka avulla tulvista ja kuivuudesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voitaisiin vähentää nykyistä paremmin. Jos tulvasta tai veden vähydestä voisi aiheutua haitallisia vaikutuksia vesistöalueella, valtion valvontaviranomainen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laatisi tarvittaessa selvityksen tällaisten vaikutusten vähentämiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. Tarkastelun kohteena olisivat vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavat toimenpiteet, joita hankkeesta vastaavien olisi mahdollista suorittaa vesitaloushankkeita toteuttaessaan. Selvityksessä tarkasteltaisiin myös mahdollisuuksia sovittaa tällaiset toimenpiteet yhteen vesistöalueen eri vesitaloushankkeissa. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi tulvatilanteessa tai sellaisen uhatessa, että vesistöön rakennettujen säännöstelyrakenteiden käyttö ajoitettaisiin ja rakenteiden läpi tai ohi juoksutettavan veden määrä sovitettaisiin sellaiseksi, että vedenkorkeuksien nousu ja virtaamien muutos vesistöalueen eri osissa aiheuttaisi mahdollisimman vähän vahingollisia seurauksia. Vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvityksen laatiminen voisi sisältyä niihin toimenpiteisiin, joita tulvariskien hallinnasta annettavan lain (HE 30/2010) 10 §:n mukaisissa hallintasuunnitelmissa esitettäisiin laissa määriteltyjen merkittävien tulvariskien vähentämiseksi. Selvitys olisi kuitenkin käytettävissä erilaisten tulva- ja kuivuushaittojen vähentämiseksi ilman niille asetettavaa merkittävyyden kriteeriä.

Selvitys tehtäisiin yhteistyössä erityisesti sellaisten hankkeesta vastaavien kanssa, jotka voisivat toiminnallaan vaikuttaa vesien määrälliseen hallintaan tulva- ja kuivuustilanteissa. Tällaisia olisivat edellä sanottujen säännöstelyn harjoittajien ohella toiminnanharjoittajat, joilla olisi vesilain mukainen lupa vedenkorkeuksiin tai virtaamiin vaikuttaviin muihin toimenpiteisiin ja rakenteisiin vesistössä taikka esimerkiksi lupa vedenottoon. Selvitys tehtäisiin yhteistyössä myös niiden kuntien kanssa, joiden alueella tulvasta tai kuivuudesta voi aiheutua haitallisia vaikutuksia tai joiden alueella vahinkojen estämiseksi tarkoitetut toimenpiteet voivat vaikuttaa. Yhteistyöhön osallistuisivat tarpeen mukaan eri viranomaiset.

Selvityksen mukaisista toimenpiteistä voitaisiin sopia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja hankkeesta vastaavien kesken, jos tätä pidettäisiin riittävänä haluttuun tulokseen pääsemiseksi.

Tarvittaessa toimenpiteistä voitaisiin määrätä lupaviranomaisen päätöksellä siten, kuin ehdotuksen 3 luvun 21 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen laatiman selvityksen tuloksena voisi olla myös se, että erityisiin toimenpiteisiin ei olisi tarpeen ryhtyä. Selvityksessä saadut tiedot voisivat tällöin toimia tietopohjana vapaamuotoisessa viranomaisohjauksessa, josta säädetään tulvariskien hallinnasta annettavan lain 4 §:n 2 momentissa. Sanotun säännöksen mukaan keskusten tehtävänä on muun muassa huolehtia tulvan uhatessa ja tulvan aikana viranomaisten yhteistyön järjestämisestä sekä ohjata toimenpiteitä vesistössä. Selvityksen tulokset voisivat toimia perusteena myös vesilakiehdotuksen 18 luvun 4 §:n tarkoitettujen vaarantorjuntatoimien määräämiseksi erityisesti silloin, jos määräyksiä olisi tarpeen hakea ja kohdistaa samanaikaisesti kahteen tai useampaan vesitaloushankkeeseen.

Ehdotuksen mukainen selvitysprosessi muistuttaisi menettelyä, josta säädetään vesilakiehdotuksen 19 luvun 7 §:ssä ja jonka tarkoituksena on säilyttää nykyisen vesilain 8 luvun 10 b § voimassa siirtymäsäännöksenä. Sen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on riittävässä yhteistyössä luvan haltijan, säännöstelystä hyötyä saavien, vaikutusalueen kuntien ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa selvitettävä mahdollisuudet vähentää säännöstelystä aiheutuvia vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia. Ehdotettuun 18 luvun 3 a §:n 1 momenttiin verrattuna säännöksen soveltamisala on kuitenkin siten rajoitettu, että luvan tarkistamisperusteena ovat vesiympäristössä ja sen käytössä ilmenevät jo toteutuneet haitalliset vaikutukset. Kuten voimassa oleva 8 luvun 10 b §, siirtymäsäännös koskee lisäksi vain ennen 1.5.1991 myönnettyjä lupia. Vanhojen säännöstelylupien lukumäärän vuoksi pykälä tosin käytännössä säilynee yleisimmin sovellettavana lupien tarkistamista koskevana säännöksenä.

Selvityksen perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ottaisi kantaa siihen, voidaanko tulva- ja kuivuustilanteisiin varautua riittävästi sopimalla tarvittavista toimenpiteistä hankkeesta vastaavien kanssa. Jos tällaisille vapaaehtoisille järjestelyille ei olisi edellytyksiä tai jos toimenpiteiden toteuttamisesta ei voitaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käsityksen mukaan riittävästi varmistua, keskus voisi saattaa aluehallintovirastossa vireille hakemuksen vesitaloushanketta koskevan luvan tarkistamiseksi 3 luvun 21 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla. Hakemus luvan tarkistamiseksi olisi luonnollisesti tarpeen myös, jos selvitykseen perustuvat toimenpiteet edellyttäisivät poikkeamista luvassa annetuista määräyksistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ratkaisu siitä, mihin toimiin keskus selvityksen tulosten perusteella ryhtyisi, ei koskisi välittömästi kenenkään oikeuksia tai velvollisuuksia. Ratkaisusta ei siten olisi valitusoikeutta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi kuitenkin annettava ratkaisunsa tiedoksi hallintolain (434/2003) III osan säännösten mukaisesti.

Jos selvityksen perusteella uusia lupamääräyksiä olisi tarpeen antaa useamman kuin yhden vesitaloushankkeen luvassa, keskus saattaisi lupien muuttamista koskevat hakemukset vireille samanaikaisesti. Näin hankkeilta vaadittavat toimenpiteet voitaisiin lupaharkinnassa sovittaa yhteen tulva- ja kuivuusriskien hallitsemiseksi vesistöalueen mitassa.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi valtuussäännös, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriö voisi määrätä tietyn elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen huolehtimaan selvityksen laatimisesta toisen keskuksen toimialueella. Määräys voisi olla tarpeen, jos selvityksessä tarkasteltava vesistöalue tai sen osa sijaitsisi kahden tai useamman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella. Määräyksessä ei olisi kyse sellaisesta periaatteellisesti merkittävästä ratkaisusta, jota tarkoitetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 5 §:ssä ja jonka vuoksi keskusten toimialueen laajentamisesta tulisi säätää valtioneuvoston asetuksella. Jos selvityksen perusteella päädyttäisiin hakemaan lupamääräysten tarkistamista, kukin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi hakemuksen oman toimialueensa vesitaloushankkeita koskevien lupien osalta. Keskukset huolehtisivat hakemusten vireillepanon ja sisältöjen sovittamisesta yhteen. Jos selvityksen perusteella tarkistettavat luvat käsiteltäisiin eri aluehallintovirastoissa, hakemuksissa tulisi esittää, että myös aluehallintovirastot sovittaisivat hakemusten käsittelyn yhteen.

3.5 Vesilain muu kehittämistarve tulva- ja kuivuusriskeihin varautumiseksi

Työryhmä on tarkastellut voimassa olevan vesilain ja uuden vesilakiehdotuksen säännöksiä myös yleisemmin sen selvittämiseksi, voidaanko säännösten soveltamisessa ottaa riittävästi huomioon hydrologisten olosuhteiden muutokset ja niistä aiheutuvien tulva- ja kuivuusriskien hallinta. Tarkasteltavat säännökset koskevat luvantarvekynnystä, lupahakemukselle asetettavia vaatimuksia, lupaharkintaa, lupamääräysten antamista ja tarkistamista sekä vaarantorjuntatoimia yksittäisen hankkeen osalta.

Luvantarvekynnys

Hydrologisissa olosuhteissa ennakoitavissa olevat muutokset ja niistä aiheutuvat tulva- ja kuivuusriskit tulisi voida ottaa huomioon arvioitaessa, vaatiiko hanke vesilain mukaista lupaa. Luvantarpeen arviointia koskevat säännökset sisältyvät vesilain 1 luvun 15 - 20 §:ään ja vesilakiehdotuksen 3 luvun 1 - 3 §:ään.

Vesilain järjestelmässä luvantarvekynnystä on alusta alkaen tulkittu riskiperusteisesti siten, että lisääntyvä ympäristötieto voidaan ottaa huomioon luvan tarvetta arvioitaessa. Käytännössä on kuitenkin epätodennäköistä, että hanke, josta ei muutoin aiheutuisi mitään luvantarvekynnyksen ylittäviä vaikutuksia vesistössä, voisi jonkin ennakoitavissa olevan hydrologisen muutoksen vuoksi vaatia luvan. Tämän vuoksi työryhmä katsoo, ettei säännöksiä ole tältä osin tarpeen tarkistaa.

Lupahakemus

Vesitaloushanketta koskevassa hakemuksessa tulisi selvittää hydrologisten olosuhteiden ennakoitavissa oleva muutos, muutoksen vaikutukset hakemuksessa tarkoitettuun toimintaan ja se, miten vaikutukset otetaan hankkeen toteuttamisessa huomioon. Hakemuksen sisällöstä säädetään vesilain 16 luvun 1 §:ssä ja vesiasetuksessa (282/1962) sekä vesilakiehdotuksen 11 luvun 3 §:ssä. Vesiasetuksen mukaan hakemuksessa on selvitettävä vallitsevat vedenkorkeudet ja virtaamat sellaisessa laajuudessa, joka on tarpeen muun muassa yrityksen toimeenpanosta vesistössä aiheutuvien muutosten toteuttamiseksi (48 §). Vesistön säännöstelyä koskevaan suunnitelmaan on tarpeen mukaan otettava tiedot vallitsevista vedenkorkeuksista sekä virtaamista ja niiden pysyvyydestä (66 §).

Työryhmä katsoo, että uuden vesilain nojalla annettavassa vesiasetuksessa ja sen lupahakemuksen sisältöä koskevissa säännöksissä tulisi ottaa huomioon ilmastonmuutoksen takia ennakoitavissa oleva sää- ja vesiolojen muuttuminen. Hakemukseen tulisi sisältyä selvitys sellaisista yleisellä kannalta haitallisia vaikutuksia, joita vesistöalueella aiheutuu tai ennakoidaan aiheutuvan tulvas- tai kuivuudesta. Lisäksi lupahakemuksessa tulisi esittää arvio vallitsevissa vedenkorkeuksissa ja virtaamisissa tapahtuvista muutoksista sekä hankkeen vaikutuksista muuttuneissa oloissa. Säännöksissä on kuitenkin otettava huomioon viranomaisen ja toisaalta hakijan mahdollisuudet tietojen saantiin sekä hakemukselle asetettavien vaatimusten kohtuullisuus erilaisten hakijoiden kannalta.

Lupaharkinta

Lupaharkinnassa tulisi ottaa huomioon luvan myöntämisedellytysten täyttyminen myös sellaisissa tulva- ja kuivuustilanteissa, joiden toteutuminen olisi käytettävissä olevien selvitysten perusteella ennakoitavissa. Lupaharkintaa koskevat säännökset sisältyvät vesilain 2 luvun 6 §:ään sekä hankekohtaisiin säännöksiin lain eri luvuissa. Vesilakiehdotuksessa vastaavat säännökset sisältyvät 3 luvun 4 §:ään sekä hankekohtaisiin säännöksiin.

Työryhmä katsoo, ettei säännöksiä ole tältä osin tarpeen kehittää. Lupaviranomainen voi lupaharkinnassa soveltaa edellä sanottuja säännöksiä riittävän laajasti niin, että luvan edellytyksiä arvioitaessa otetaan tarvittaessa huomioon myös ilmastonmuutoksesta tai muutoin sää- ja vesiolojen muuttumisesta aiheutuvat riskit.

Lupamääräysten asettaminen ja niiden luvassa määrätty tarkistaminen

Lupamääräyksissä tulisi voida jo lupaa myönnettäessä varautua myös sellaisiin vaikutuksiin, joita hankkeesta saattaa tulevaisuudessa aiheutua hydrologisten olosuhteiden muutoksen vuoksi. Lupamääräykset tulisi myös voida määrätä tarkistettaviksi niin, että tällaiset muutokset ja niiden edellyttämien lupamääräysten tarve voidaan aika ajoin arvioida uudelleen. Lupamääräysten asettamista ja niiden luvassa määrättyä tarkistamista koskevat säännökset sisältyvät muun muassa vesilain 16 luvun 23 §:n 1 momenttiin sekä 8 luvun 9 §:ään (padotus- ja juoksutussääntö) ja 10 a §:ään (vesiympäristön ja sen käytön kannalta merkittävien säännöstelylupien lupamääräysten tarkistaminen määräajoin). Vastaavat säännökset sisältyvät vesilakiehdotuksen 3 luvun 10 §:ään (yleiset lupamääräykset), 7 luvun 2 §:ään (säännöstelyä koskevat lupamääräykset) sekä 3 luvun 20 §:ään (lupamääräysten määräaikainen tarkistaminen).

Työryhmä katsoo, että kokemusperäinen tieto hydrologisista ja morfologisista muutoksista, joita hankkeen vaikutusten kohteena olevassa vesistössä voi tulevaisuudessa aiheutua, on vesilain nykyisen tulkintakäytännön valossa riittävä peruste ottaa lupaan reagointivelvollisuus hankkeen sovittamiseksi näihin muutoksiin. Tulevien muutosten mahdollisuus voidaan ottaa huomioon myös määräämällä lupa tarkistettavaksi määräajoin. Rajoituksena kuitenkin on, että lupamääräyksissä huomioon otettavan muutoksen täytyy olla selvästi osoitettavissa. Tämän vuoksi lupamääräysten sisältöä koskevia säännöksiä (esimerkiksi vesilakiehdotuksen 7 luvun 2 §:ää) voi olla tarpeen täydentää siten, että määräyksiä voitaisiin antaa ja tarkistaa myös ennakoitavissa olevista muutoksista aiheutuvien tulva- ja kuivuusriskien välttämiseksi.

Lainvoimaisen luvan tarkistaminen (muu kuin luvassa määrätty)

Lainvoimaista lupaa tulisi voida tarkistaa, jos hydrologisten olosuhteiden muuttumisen vuoksi toiminnasta aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita ei muuten voida vähentää. Lainvoimaisen luvan muuttamisesta säädetään vesilain 2 luvun 27 §:ssä (toiminnasta aiheutuva ennakoimaton vahinko), 28 §:ssä (lupamääräysten muuttaminen ja uusien määräysten antaminen olosuhteiden muuttumisen vuoksi tai turvallisuussyistä) ja 29 §:ssä (tiettyjen lisävelvoitteiden ottaminen ennen nykyistä vesilakia myönnettyyn lupaan) sekä 8 luvun 10 b §:ssä (erityinen menettely voimassa olevien säännöstelymääräysten tarkistamiseksi). Vastaavat muuttamisperusteet sisältyvät vesilakiehdotuksen 3 luvun 21 §:ään ja 19 luvun 7 §:ään.

Hydrologinen muutos voidaan katsoa vesilain 2 luvun 28 §:ssä tarkoitetuksi olosuhteiden muutokseksi silloin, kun hanke itse on osallisena haittojen syntymisessä. Muutoksen on kuitenkin oltava melko selvästi toteutunut tai toteutumassa esimerkiksi niin, että vedenkorkeuden osoitetaan vähitellen pysyvästi muuttuvan. Käytännössä säännöksen soveltamista rajoittaa se, että hankkeen hyötyä ei saa sanottavasti vähentää ja että yhteiskunnalle syntyy velvollisuus korvata vähäistä suuremmat taloudelliset menetykset. Näitä kriteerejä ei kuitenkaan sovelleta, jos lupapäätöksen määräysten muuttaminen tai uusien määräysten antaminen on tarpeen pykälän 2 momentin mukaisesti turvallisuussyistä. Vesilakiehdotuksen 3 luvun 21 §:n säännökset reagoimisesta olosuhteiden muutokseen vastaavat vesilain 2 luvun 28 §:ää, ja siirtymäsäännösten mukaan niitä voidaan soveltaa myös ennen nykyistä vesilakia myönnettyihin lupiin. Edellä jaksossa 3.4 on ehdotettu vesilakiehdotuksen 3 luvun 21 §:n 1 momenttiin lisättäväksi 4 kohta, joka koskisi lupamääräysten tarkistamista tai uusien lupamääräysten antamista tulva- ja kuivuushaittojen välttämiseksi. Ehdotettu tulva- ja kuivuusriskejä koskeva erityinen tarkistamisperuste ei olisi riippuvainen nykyisin jossain määrin tulkinnanvaraiseksi jäävästä olosuhteiden muutoksen kriteeristä. Työryhmä katsoo, ettei lainvoimaisen luvan muuttamista koskevia säännöksiä ole tämän lisäksi tarvetta tarkistaa.

Määräysten antaminen vaaran poistamiseksi ja vahinkojen vähentämiseksi

Luvan haltija tulee voida velvoittaa nopeasti väliaikaisiin toimenpiteisiin, joiden avulla tulva- tai kuivuustilanteessa aiheutuva vaara voidaan estää ja vahinkoja vähentää. Tällaisista vaarantorjuntatoimista säädetään vesilain 12 luvun 19 §:ssä ja sitä vastaavassa vesilakiehdotuksen 18 luvun 4 §:ssä. Työryhmä katsoo, että säännöksiä ei ole tarpeen tarkistaa. Vaarantorjuntatoimia koskevien säännösten nojalla luvan haltija voidaan määrätä välttämättömiin toimenpiteisiin ja tarvittaessa myös poikkeamaan luvan määräyksistä. Käsittelyn nopeuttamiseksi lupaviranomainen voi poiketa

normaaleista menettelysäännöksistä. Valvonta- ja lupaviranomaiset ovat pystyneet käsittelemään ja ratkaisemaan vaarantorjuntatoimia koskevat hakemukset nopeasti.

Työryhmä toteaa, että vaarantorjuntatoimia koskevaa säännöstä on kuitenkin alettu käyttää myös ennakoitavissa olevien ja toistuvien vesistötilanteiden hallintaan ja korjaamaan puutteellisia lupamääräyksiä sen sijaan, että itse määräyksiä tarkistettaisiin. Säännöstä ei kuitenkaan ole tarpeen tarkistaa sen tarkoituksen kanssa ristiriitaisen soveltamiskäytännön muuttamiseksi.

Yhteenveto

Työryhmä katsoo, että hydrologiset olosuhdemuutokset on mahdollista ottaa huomioon luvan tarvetta, lupahakemukselle asetettavia vaatimuksia, lupaharkintaa, lupamääräysten antamista ja luvan tarkistamisvelvoitteen asettamista koskevissa nykyisen vesilain ja ehdotetun uuden vesilain säännösten soveltamisessa. Lupahakemuksen sisältövaatimuksia koskevia säännöksiä tulisi kuitenkin tulva- ja kuivuusriskeihin varautumiseksi täydentää.

4 Tulvavesien väliaikainen pidättäminen maa-alueilla

4.1 Kokemuksia tulvavesien pidättämismahdollisuuksista

Tulvasuojelun perinteisten keinojen (esimerkiksi perkaukset, pengerrykset, vesistön säännöstely ja tekojärvet) rinnalle on noussut valuma-alueella tai uomassa tapahtuvat tulvavesien viivyttämiseen tai varastoinnin tehostamiseen perustuvat luonnonmukaiset menetelmät. Kehitykseen on vaikuttanut erityisesti se, että Keski-Euroopan tiheästi rakennetuilla alueilla ei ole onnistuttu saavuttamaan riittävää suojelutasoa perinteisin toimenpitein, ja tason nosto on tullut rakennetun alueen kasvun myötä yhä vaikeammaksi ja kalliimmaksi. Lisäksi näköpiirissä oleva tulvien äärevöityminen ja yleistyminen sekä yleisen kiinnostuksen kasvu luonnonmukaisiin menetelmiin ovat osaltaan siirtäneet huomiota uusien menetelmien suuntaan. Tulvavesien pidättäminen valuma-alueella onkin mukana lähes kaikissa tulvariskien hallinnan parantamiseen tähtäävissä suunnitelmissa ja ohjelmissa Keski-Euroopassa ja monilla alueilla Yhdysvalloissa.

Muutokset maankäytössä, kaupungistuminen sekä metsä- ja maatalouden tehostumiseen liittyvä maankuivatuksen lisääntyminen ovat nopeuttaneet vesien virtausta uomiin. Samanaikaisesti luonnolliset tulva-alueet ovat vähentyneet ja uomia on lyhennetty ja oikaistu. Maankäytön muutosten on katsottu lisäävän tulvia, mistä onkin näyttöä pienillä alueilla tehtyjen mittausten ja tarkkojen fysikaaliseen prosessikuvaukseen pyrkivien mallien perusteella. Sen sijaan laajoilla valuma-alueilla aikasarjatarkastelujen ja mallien avulla ei ole pystytty varmuudella osoittamaan maankäytön muutosten vaikutusta havaintohistorian virtaamavaihteluihin pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi ojitus saattaa kasvattaa metsäalueelta lähteviä virtaamia välittömästi sekä muutaman vuoden ajan ojituksen jälkeen, mutta metsän kasvaessa haihdunta lisääntyy ja virtaamat tasaantuvat kutakuinkin ennalleen suhteellisen lyhyessä ajassa. Jos puusto ei lisäännä tai se hakataan kokonaan pois, voi ylivirtaamien lisäys olla pysyvämpi. Nykyisin tehdään pääosin kunnostusojituksia, joiden vaikutus on samankaltainen. Vaikutukset riippuvat kuitenkin toteutustavasta ja olosuhteista, ja niiden tarkka arviointi on vaikeaa. Joidenkin arvioiden mukaan täydennysojitus saattaa lisätä tulvahuippuja enemmän kuin vanhojen ojien perkaus. Ojitusalueiden ennallistaminen sen sijaan saattaa vähentää tulvia, mutta hyöty voi jäädä pieneksi, jos samalla vaikutetaan puuston kasvuun niin, että haihdunta vähenee.

Uomassa tai sen yhteydessä tehtävillä toimenpiteillä kuten pohjakynnyksillä, virtauksen hidastamisella, tulvauomilla ja painanteilla voi olla paikallista vaikutusta esimerkiksi taajama- tai maatalous-alueilla, mutta näiden toimenpiteiden vaikutus koko valuma-alueen tulviin jää hyvin pieneksi. Tehokkaimmiksi tilapäisiksi tulvavesien pidättämiskeinoiksi on arvioitu niin sanottujen kuivien tekoaltaiden käyttö ja laskettujen järvien ennallistaminen. Kuivilla tekoaltailla tarkoitetaan järjestelyä, jossa alueelle varastoidaan tulvavesiä tulvahuipun leikkaamiseksi, mutta muuna aikana vuodesta alue pidetään luonnontilaisena tai esimerkiksi maa- ja metsätalouskäytössä. Pengerryalueiden tilapäinen vesittäminen on Lapuanjoen ja Kyrönjoen esimerkkien mukaisesti yksi toteutuskelpoinen menetelmä edellä mainittujen lisäksi.

Myös suo- ja metsäalueiden valunnan säätelyllä arvioidaan pystyttävän pidättämään suhteellisen suuria vesimääriä mutta vain, jos riittävän suuret ojitetut alueet lähinnä vesistöalueen yläjuoksulla ovat huolella suunnitellun säätelyn piirissä. Uusimpien tutkimusten mukaan suo- ja metsäalueiden valunnan säätelyllä pystyttäisiin leikkaamaan valuma-alueelta lähteviä virtaamahuippuja 10 % - 90 % riippuen alueen ominaisuuksista ja säätelyn onnistumisesta. Todellinen vaikutus alapuolisessa vesistössä jää kuitenkin yleensä hyvin pieneksi säädellyn yläpuolisen alueen suhteellisen pienen koon takia. Merkittävien tulvanleikkausvaikutusten saavuttamiseksi säädelyjen alueiden tulisi olla hyvin suuria ja/tai niitä tarvittaisiin useita kymmeniä alueiden koosta, sijainnista ja varastoinnin ajoittamisesta riippuen.

Suomessa on viimeisen parin kymmenen vuoden aikana tehty toistakymmentä tutkimusta, selvitystä tai hankesuunnitelmaa tulvavesien pidättämismahdollisuuksista. Käytännössä hankkeita tulvavesien väliaikaiseksi pidättämiseksi maa-alueilla ei ole toteutettu lukuun ottamatta Lapuanjoen ja Kyrönjoen pengerrysalueiden peltojen tilapäistä vesittämistä eli Suomen oloissa eräänlaista tulvasanteiden käyttöä. Kattavin selvitys asiasta on "Tulvavesien tilapäinen pidättäminen valuma-alueella, kartoitus mahdollisuuksista Suomen oloissa" (Rantakokko toim., 2002). Saatujen kokemusten perusteella erilaiset luonnonmukaiset tulvien vähentämistoimenpiteiden vaikutukset ovat oikean suuntaisia ja palvelevat usein myös muita tarkoituksia kuten vesiensuojelua, luonnonsuojelua sekä virkistyskäyttöä. Merkittävien tulvariskialueiden tulvien vähentämisen kannalta hankkeista saatava hyöty on kuitenkin vähäinen. Riittävien hyötyjen aikaansaaminen kasvattaa monessa tapauksessa hankkeen kokoa, kustannuksia sekä aiheuttaa muuta haittaa suunnitellun pidättämisalueen ympäristölle. Tällöin luonnonmukaiseksi tarkoitettu hanke ei enää välttämättä ole ympäristön kannaltakaan paras ratkaisu.

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksilta kerätyn tiedon mukaan tulvanpidätysaltaiden suunnittelu on nähty tarpeelliseksi suurten ja poikkeuksellisten tulvien hallinnassa lähinnä järvettömillä alueilla kuten maan länsirannikolla Varsinais-Suomessa ja Pohjanmaalla sekä Lapin alueilla. Muilla alueilla tulvasuojeluun on nähty voitavan paremmin vaikuttaa järvisäännöstelyjen tehostamisilla.

Viidessä keskuksessa on suunnitteilla alustavasti tulvavesien pidätys Hankkeita, mutta vain kaksi hanketta on ollut varsinaisesti vireillä: Ounasjoen yläosan (Loukinen ja Tepasto) sekä Laihianjoen Nälkäjärven tilapäiset pidätysaltaat. Loukisen ja Tepaston vaikutus vedenpinnan laskuun Kittilän keskustassa olisi ollut 90 cm vuoden 2005 tulvatilanteessa, joka vastasi keskimäärin kerran 70 vuodessa toistuvaa tulvavirtaamaa, ja noin 1 metri keskimäärin kerran 250 vuodessa toistuvalla tulvavirtaamalla. Altainen yhteiskustannukset ilman maanhankintaa ja raivauskustannuksia olisivat noin 18 miljoonaa euroa, kun vuoden 2005 tulvavahinkojen arvioidaan olleen 3 – 5 miljoonaa euroa. Laihianjoen Nälkäjärven alueelle voitaisiin pidättää tilapäisesti noin 10 % valuma-alueen tulvavesistä, jolloin keskimäärin kerran 100 vuodessa toistuvalla tulvavirtaamalla tulvakorkeudet alenisivat 15 – 45 cm. Pidätysaltaan kustannusarvio on 7 miljoonaa euroa, kun arvioidut tulvavahingot tällaisella tulvavirtaamalla olisivat noin 8 miljoonaa euroa ja keskimäärin kerran 250 vuodessa toistuvalla tulvavirtaamalla noin 14 miljoonaa euroa.

Tulvavesien pidättämishankkeita ei Lapuanjoen ja Kyrönjoen pengerrysalueiden peltojen tilapäistä vesittämistä lukuun ottamatta ole toteutettu, minkä on katsottu johtuvan osittain luvan hakuun liittyvien menettelyjen raskaudesta sekä pidättämisalueiden maanhankinta- ja käyttöoikeuden lunastukseen ja vahinkojen korvauksiin liittyvistä ongelmista. Vireillä olevan Laihianjoen Nälkäjärven pidätysaltaan toteutuminen näyttää pitkittyvän näiden syiden vuoksi, vaikka hankkeen hyödyt tulvariskien hallinnan kannalta ovat osoitettavissa. Koska Lapuanjoen ja Kyrönjoen hankkeet toteutettiin maatalousvaltaisten alueiden tulvapenkereiden rakentamisen yhteydessä, niiden toteuttamisedellytykset olivat paremmat kuin tilanteessa, jossa tulvavesien pidättäminen olisi ollut hankkeen pääta-voite.

Syinä tulvanpidätysaltaiden suunnittelun vähäisyyteen on nähty hyötyjen osoittamisen lisäksi lupa- byrokrania sekä ongelmat tarvittavien oikeuksien saamisessa altainen alle jääviin alueisiin. Korvausten arvioimista on myös pidetty ongelmallisena tulvien toistuessa harvoin ja edunmenetysten ollessa vaikeasti ennustettavissa. Lisäksi valtion osallistuminen hankkeiden toteuttamiseen luvan hakijana on vähentynyt, minkä on katsottu vaikeuttavan sopivan hakijatahon löytämistä sekä käyttöoikeuskysymysten ratkaisua.

Hulevesitulvariskien hallinnan kehittämisessä paikallisilla tulvavesien pidättämistoimenpiteillä on mahdollista saavuttaa hyötyjä enemmän kuin vesistötulvavesien pidättämisellä. Taajama-alueiden tulvapainanteet, kosteikot ja tulvareitit sekä erilaiset imeytysratkaisut voivat vähentää rankkasateista tai voimakkaasta sulannasta aiheutuvaa tulvimista. Niillä voidaan vaikuttaa myös hulevesien laatuun ja kompensoida taajamien rakentamisen ja päällystämisen vaikutuksia vesitalouteen, esimerkiksi pohjavesien pinnan korkeuteen. Hulevesien pidätysratkaisujen toteuttaminen voidaan usein ratkaista kunnan kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen yhteydessä ilman raskaaksi koetua vesilain mukaista käsittelyä.

4.2 Tulvadirektiivi ja tulvariskien hallinnasta annettava laki

Tulvadirektiivin 4 artiklan mukaisesti tulvariskien alustavassa arvioinnissa on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon muun muassa alueen topografia ja hydrologiset sekä geomorfologiset ominaisuudet, mukaan lukien tulvatasanteet luonnonmukaisina pidättämisalueina. Tulvariskien hallintaa koskevassa lakiehdotuksessa alustavan arvioinnin kohdalla ei ole mainittu erikseen tulvatasanteita muun muassa siitä syystä, että Suomessa ei tulvatasanteita ole samassa merkityksessä ja laajuudessa kuin esimerkiksi Keski-Euroopassa. Lakiehdotuksessa todetaan kuitenkin, että tulvariskin merkittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon tulvan todennäköisyys sekä alueelliset ja paikalliset olosuhteet, mikä antaa tarvittaessa mahdollisuuden tarkastella alustavan arvioinnin yhteydessä myös tulvavesien pidättämistä.

Tulvariskien hallintasuunnitelmia käsittelevä direktiivin 7 artikla edellyttää, että hallintasuunnitelmassa on otettava huomioon mahdolliset tulvien pidättämisalueet, joista esimerkkinä mainitaan jälleen tulvatasanteet. Lisäksi artiklassa todetaan, että hallintasuunnitelmat voivat sisältää kestävien maankäyttötapojen edistämistä ja veden pidättämisen parantamista sekä tulvavesien ohjaamista tietyille alueille tulvatilanteessa. Tulvariskien hallintaa koskevaan lakiehdotukseen asia on sisällytetty siten, että tulvariskien hallintasuunnitelmien toimenpiteitä valittaessa on pyrittävä vähentämään tulvien todennäköisyyttä sekä käyttämään muita kuin tulvasuojelurakenteisiin perustuvia tulvariskien hallinnan keinoja, jos se olosuhteet kokonaisuutena huomioon ottaen katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Lain perustelutekstissä on todettu, että tulvien todennäköisyyden vähentämisellä tarkoitetaan esimerkiksi vesistön säännöstelyä ja muita keinoja tulvavesien pidättämiseksi valuma-alueella. Lisäksi muilla kuin tulvasuojelurakenteisiin perustuvilla keinoilla tarkoitetaan muun muassa tulvariskien huomioon ottamista alueiden käytön suunnittelussa, tulvavaara-alueen asukkaiden tulvatietouden lisäämistä, tulvakarttoja ja tulvavaroitusjärjestelmiä sekä toimintaa tulvatilanteissa.

Tulvariskien hallinnasta annettavalla valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin muun muassa tulvariskien alustavan arvioinnin ja hallintasuunnitelmien sisällöstä. Asetuksessakaan ei alustavaa arviointia koskevissa säännöksissä viitattaisi tulvavesien pidättämiseen. Asetusluonnoksen mukaan tulvariskien hallintasuunnitelmassa otettaisiin kuitenkin huomioon muun muassa mahdollisuudet säännöstely- ja muiden tulvasuojelurakenteiden, tulvareittien ja tulvien pidättämisalueiden käyttöön.

4.3 Oikeudellisia arvioita

Kaikkia edellä tarkoitettuja tulvavesien tilapäisiä pidättämishankkeita ei voida välttämättä pitää sellaisina vesitaloushankkeina tai muina toimenpiteinä, jotka edellyttäisivät lupaa vesilain 1 luvun 15 §:n tai 17 §:n 2 momentin taikka niitä vastaavan vesilakiehdotuksen 3 luvun 2 §:n perusteella. Esimerkiksi vesistössä tai sen yhteydessä sekä vesistöä pienemmissä uomissa tehtävien virtauksen hidastamiseen tähtäävien toimenpiteiden johdosta vesilain mukainen lupakynnys ei välttämättä ylitä. Veden padottaminen toisen alueelle on kuitenkin käytännössä aina lupaa edellyttävää toimintaa, vaikka padottaminen olisi vain väliaikaista. Jos toimenpide vaarantaa muualla kuin Lapin maakunnassa enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven säilymisen luonnontilaisena tai muuttaa luonnontilaista uomaa, se on lisäksi kielletty seurauksista riippumatta, ellei lupaviranomainen myönnä poikkeusta kiellosta. Tulvasuojelurakentaminen voi edellyttää luvan myös luonnonsuojelulain tai maankäyttö- ja rakennuslain perusteella.

Luvanvaraisuutta ja luvan myöntämisen edellytyksiä koskevat vesilain säännökset soveltuvat joustavasti mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan hyvin erilaisiin vesitaloushankkeisiin. Säännökset näyttäsivät kattavan myös erilaiset tulvavesien pidättämishankkeet. Tulvavesien pidättämiselle samoin kuin muille varautumista palveleville hankkeille on tosin ominaista, että varsinaiseen luvan mukaiseen toimintaan ryhdytään vasta myöhemmin tietyissä olosuhteissa, joiden toteutumisesta tai toteutumisen ajankohdasta ei ole varmuutta. Vesilain näkökulmasta hankkeesta vastaava tarvitsee myös tällaiseen hankkeeseen luvan, jota noudatetaan ja valvotaan sen myöntämishetkestä lukien. Kyse ei siten olisi sellaisesta vesilain järjestelmälle vieraasta menettelystä, jossa lupaa haettaisiin ennakkoon ennen luvan varsinaista tarvetta.

Tulvavesien tilapäisistä pidättämishankkeista aiheutuvat edunmenetykset kuten maaperän vettyminen, sadolle ja muulle kasvustolle aiheutuvat vahingot, maan arvon aleneminen taikka alueen käytön estyminen maanomistajan valitsemaan tarkoitukseen eivät poikkea muiden vesitaloushankkeiden yhteydessä esiintyvistä edunmenetyksistä. Tarvittavien alueiden käyttöön saamisesta ja vahinkojen korvaamisesta tulisi ensisijaisesti sopia maanomistajien kanssa. Jos tämä ei olisi mahdollista, tilapäisille pidätysalueille tulisi omistusoikeuden lunastamisen sijaan pyrkiä perustamaan käyttöoikeus. Lisäksi maksettavien korvausten tulisi vastata mahdollisimman tarkkaan vain toteutuneita vahinkoja.

Satovahinkojen korvaamisesta annettu laki (1214/2000) ja poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annettu laki (284/1983, tulvavahinkolaki) eivät soveltuisi korvausten maksamiseen näissä tapauksissa. Sanotut säädökset ovat maanomistajien oikeusturvan kannalta riittämättömiä, koska ne eivät turvaa maanomistajalle täyttä korvausta. Tulvavahinkolain nojalla ei myöskään korvata sellaisia tulvavahinkoja, jotka aiheutuvat vesilain mukaisista toimenpiteistä.

Vaikka tulvavesiä johdettaisiin toisen alueelle vain ajoittain, alue varattaisiin tätä tarkoitusta varten käytännössä pysyvästi tai muutoin luvan voimassaolon ajaksi. Luvan saaja tarvitsisi siksi alueeseen käyttöoikeuden. Käyttöoikeuden myöntäminen yksityistä tarvetta varten edellyttää vesilain 2 luvun 7 §:n mukaan, että alue suurimmalta osalta kuuluu hakijalle omistus- tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella. Tämä edellytys ei yleensä täyttyne tulvavesien pidättämisen tarvittavien alueiden osalta, kuten eivät myöskään muut sanotussa pykälässä säädetyt edellytykset. Tulvavesien pidättämishankkeita ei ole kuitenkaan perusteltua asettaa tässä suhteessa eri asemaan muihin vesitaloushankkeisiin nähden, eikä tarvetta nykyisten käyttöoikeuden myöntämisperusteiden helpottamiseksi siten ole. Nyt tarkasteltavina olevien pidättämishankkeiden tulisi palvella etupäässä yleistä etua, jolloin myös käyttöoikeus tarvittaviin alueisiin voidaan myöntää vesilain 2 luvun 8 §:n erityissäännöksen perusteella.

Käyttöoikeudesta määrättävien korvausten perusteisiin sovelletaan vesilain 11 luvun 5 §:n mukaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977). Tämän lisäksi vesilain 11 luvun 6 §:ssä säädetään puolitoistakertaisesta korvauksesta toisen alueen saamisesta pysyvään käyttöön. Korvaus omaisuuden lunastamisesta tai käyttöoikeuden antamisesta on aina määrättävä lupaa myönnettäessä. Vesilain 16 luvun 24 §:n mukaan toimenpiteestä aiheutuvan vahingon korvaaminen voidaan määrätä ratkaistavaksi myöhemmin, jos siihen tarpeellisen selvityksen puuttuessa on erityistä syytä. Tällöin luvan saaja on velvoitettava hankkimaan tarvittava selvitys ja hakemaan korvausratkaisun täydentämistä. Lupapäätöksissä esimerkiksi kalataloudellisten vahinkojen arviointi ja korvaaminen on voitu määrätä suoritettavaksi myöhemmin. Oikeuskäytännön mukaan (esimerkiksi KHO 1985-A-II-100 ja KHO 2035/1987) näyttäisi kuitenkin siltä, että luvan saaja on lupaa myönnettäessä aina velvoitettava ryhtymään kompensatiotoimiin taikka maksamaan jo ennakolta korvausta arvioiduista vahingoista, jollei lupaviranomainen päätös perustu siihen, että hankkeesta ei ennalta arvioiden aiheudu tällaista korvattavaa vahinkoa. Vesilain nykyisten korvaussäännösten mukaan tulvavesien pidättämisestä esimerkiksi sadolle aiheutuvia vahinkoja voitaisiin siten joutua korvaamaan osittain jo ennakkoon, koska lupaa myönnettäessä tällaisia vahinkoja tiedetään ennemmin tai myöhemmin aiheutuvan ja ne on otettava huomioon myös hankkeen intressivertailussa. Ennakkokorvausten arvioinnin ja niiden suorittamisen ei kuitenkaan voida katsoa merkitsevän luvan hakijalle sellaista velvoitetta, joka olennaisesti vaikeuttaisi tulvavesien pidättämishankkeen toteuttamista.

Tulvavesien pidättämishankkeita valmisteltaessa voi olla tarpeen käyttää myös maankäyttö- ja rakennuslain tarjoamia mahdollisuuksia alueiden varaamiseen tätä tarkoitusta varten. Vesistötulvi-

en tilapäistä pidättämistä varten tarvittavia alueita voitaisiin tarkastella lähinnä maakuntakaavaa laadittaessa erityisesti sen jälkeen, kun tällaisten alueiden tarve ja sijainti olisi uuden lainsäädännön mukaisissa tulvariskien hallintasuunnitelmassa selvitetty. Hulevesitulvien ja yleensäkin hulevesien hallintaa varten tarpeelliset alueet on mahdollista ottaa huomioon myös yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa.

4.4 Johtopäätökset

Tulvavesien maa-alueilla pidättämisen vaikutukset ovat oikean suuntaisia ja palvelevat usein myös muita tarkoituksia kuten vesiensuojelua, luonnonsuojelua sekä virkistyskäyttöä. Tulvariskien hallinnan sääntelyn tavoitteena on kuitenkin vähentää yleiseltä kannalta merkittäviä vahinkoja, joita tulvasta voi aiheutua ihmisten terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle, infrastruktuurille, taloudelliselle toiminnalle ja kulttuuriperinnölle. Selvitysten nojalla tulvavesien pidättämishankkeiden hyödyt ovat harvoin riittävän suuria, jotta niiden avulla olisi mahdollista vähentää tulvariskien hallinnassa tarkoitettuja yleiseltä kannalta merkittäviä vahingollisia seurauksia.

Tulvariskien hallintaa koskevan asetusehdotuksen mukaisesti tulvariskien hallintasuunnitelmassa on kuitenkin otettava huomioon muun muassa mahdollisuudet tulvien pidättymisalueiden käyttöön. Edellä jaksossa 4.1 todetuista tavoista tällä olisi merkitystä erityisesti hulevesitulvariskien hallinnassa, jossa myös tulvis tarkastelun kohteena olla riskikohteiden koko valuma-alue.

Tulvavesien tilapäiseen pidättämiseen tähtäävän hankkeen toteuttamisedellytyksiin vaikuttavat valuma-alueen ominaisuudet kuten järvien vähyys ja potentiaalisten alueiden löytyminen sekä käytävissä olevat muut tulvariskien vähentämiskeinot. Lisäksi edellytyksiin vaikuttaa se, että

- hankkeen hyödyt ovat osoitettavissa mukaan lukien toteuttamiskustannusten suhde mahdollisiin tulvavahinkoihin;
- hanke edistää muitakin tavoitteita, tai hankkeesta aiheutuvat haitat muille tavoitteille ovat vähäisiä;
- aluevaraukset, käyttöoikeuksien lunastukset ja korvaukset ovat sovittavissa ja näistä aiheutuvat kustannukset ovat kohtuulliset; ja
- luvantarvekynnyksen ylittyessä hankkeelle on löydettävissä luvan hakija, ja luvan myöntämisedellytykset täyttyvät.

Hankkeita tulvavesien tilapäiseksi pidättämiseksi maa-alueilla ei ole juurikaan toteutettu. Työryhmä katsoo edellä jaksoissa 4.1 ja 4.3 esitetyn perusteella, ettei toteuttamisvaikeuksien syynä ole ollut vesilain sääntelyn puute ja ettei vesilain säännöksiä näin ollen ole tämän hanketyypin toteuttamisedellytysten parantamiseksi tarpeen tarkistaa.

Työryhmä toteaa, että tulvavesien tilapäiseen pidättämiseen tarkoitettujen hankkeiden hyödyn ja haitan arviointimenetelmiä on tarpeen kehittää. Voimavarojen tehokkaan käytön kannalta on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että kehittämistyötä tehdään suunnittelun kohteeksi mahdollisesti tulevien hankkeiden valmistelun yhteydessä.

Lausuma

Lausuma liittyen tulva-asetustyöryhmän raporttiin

Tulva-asetustyöryhmän tehtävänä oli muun muassa valmistella ehdotus tulvariskien hallintaa parantavien toimenpiteiden tukemisesta annettujen säännösten kehittämiseksi. Ongelmallista on, ettei työpohjaksi ole ollut lainsäädäntöä, joka olisi ratkaissut kysymyksen tulvasuojelun vastuista. Riittävänä ei voida pitää tulvariskien hallintaa koskevassa laissa mainittua elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten tulvasuojelun edistämistehtävää.

Työryhmän valmistelemat ehdotukset olemassa olevien tukisäännösten kehittämiseksi siten, että tukea voidaan myöntää tulvatyypistä riippumatta, on erittäin tärkeä, mutta kehittämis ehdotuksia kokonaisuudessa ei voida pitää riittävinä. Sinänsä on tärkeää, että valtio ylipäättänsä rahoittaa osan tulvasuojeluhankkeista, mutta valtion tuen osuutta olisi tullut nostaa ja myöntämisedellytyksiä kehittää.

Tulvariskien hallintasuunnitelmien laatiminen luo pohjaa varautumiselle tulvavahinkojen varalle. Jatkossakin eräänä tulvariskienhallinnan keinona tulee olemaan tulvasuojelurakenteiden toteuttaminen. Kiinteistönomistajilla on velvollisuus suojata omaisuuttaan tulvien varalle. Tulvasuojelu ei ole lainsäädännössä osoitettu sen enempää kuntien kuin valtionkaan tehtäväksi.

Ne kunnat, joiden taloudellinen tilanne on antanut mahdollisuuden, ovat toteuttaneet tulvasuojeluhankkeita joko kokonaan omalla rahoituksella tai valtion tuella. Käytännössä tukisäännöstö johtaa siihen, että ellei kunnalla ole taloudellisia mahdollisuuksia toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä, jää sinänsä tarpeelliseksi katsottu hanke toteuttamatta. Tulvasuojeluhankkeiden toteuttamismahdollisuuksiin vaikuttaa myös se, että valtion rahoituksesta päätetään aina vuosittain talousarvioin yhteydessä.

Ilmastomuutokseen varautumisessa ja erityisesti tulvatilanteissa on kyse kansallisesta tehtävästä, siten valtion roolia ja panostusta tulvasuojeluhankkeiden toteuttamiseen olisi tullut pohtia syvällisemmin ja laajemmin muuttuneissa olosuhteissa. Ilmastomuutoksesta aiheutuvat kustannukset tulee kattaa oikeudenmukaisesti. Tuen suuruuden rajoittaminen jatkossakin viiteenkymmeneen prosenttiin ei ole perusteltua. Tapauskohtaisesti harkiten valtion tuen tulisi voida olla suurempikin. Vaikka eräät kunnat ovatkin osallistuneet tai jopa kokonaan rahoittaneet tulvasuojeluhankkeita, on kyse ollut kuntien vapaaehtoisesta osallistumisesta. Kaikilla kunnilla ei ole samanlaisia taloudellisia edellytyksiä. Kuntien talous on tiukoilla myös jatkossa.

Lisäksi katson, että tuen myöntämisalaa olisi tullut laajentaa koskemaan myös olemassa olevien tulvasuojelurakenteiden peruskunnostuksia.

Ulla Hurmeranta
lakimies
Suomen Kuntaliitto

MMM:n vuonna 2010 julkaisemat työryhmämuistiot

ISSN 0781-6723 (Painettu) (Tryckt) (Printed version)
ISSN 1797-4011 (Verkkojulkaisu) (Nätutgåva) (Electronic version)

- | | |
|----------|--|
| 2010: 1 | Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö
ISBN 978-952-453-532-8 (Painettu)
ISBN 978-952-453-533-5 (Verkkojulkaisu) |
| 2010: 1a | Totalreform av lagen om fiske –arbetsgruppens delbetänkande
ISBN 978-952-453-568-7 (Tryckt)
ISBN 978-952-453-569-4 (Nätutgåva) |
| 2010: 2 | Saimaannorppa ja kalastus - seurantaryhmä II
ISBN 978-952-453-542-7 (Painettu)
ISBN 978-952-453-543-4 (Verkkojulkaisu) |
| 2010: 3 | Metsätalouden edistämisorganisaatioiden kehittämishanke 2009
ISBN 978-952-453-558-8 (Painettu)
ISBN 978-952-453-559-5 (Verkkojulkaisu) |
| 2010: 4 | Harvaan asutun maaseudun erityiskysymyksiä selvittävän työryhmän muistio
ISBN 978-952-453-564-9 (Painettu)
ISBN 978-952-453-565-6 (Verkkojulkaisu) |
| 2010: 5 | Lakisääteisen metsästäjäorganisaation muutosprosessi
Loppuraportti
ISBN 978-952-453-572-4 (Painettu)
ISBN 978-952-453-573-1 (Verkkojulkaisu) |
| 2010: 6 | Vesihuoltolain tarkistamistyöryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-583-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-584-7 (Verkkojulkaisu) |

